

TRABAJO Y ECONOMÍA INFORMAL EN EL PERÚ: PROBLEMAS Y PERSPECTIVAS

Leopoldo Gamarra Vílchez*

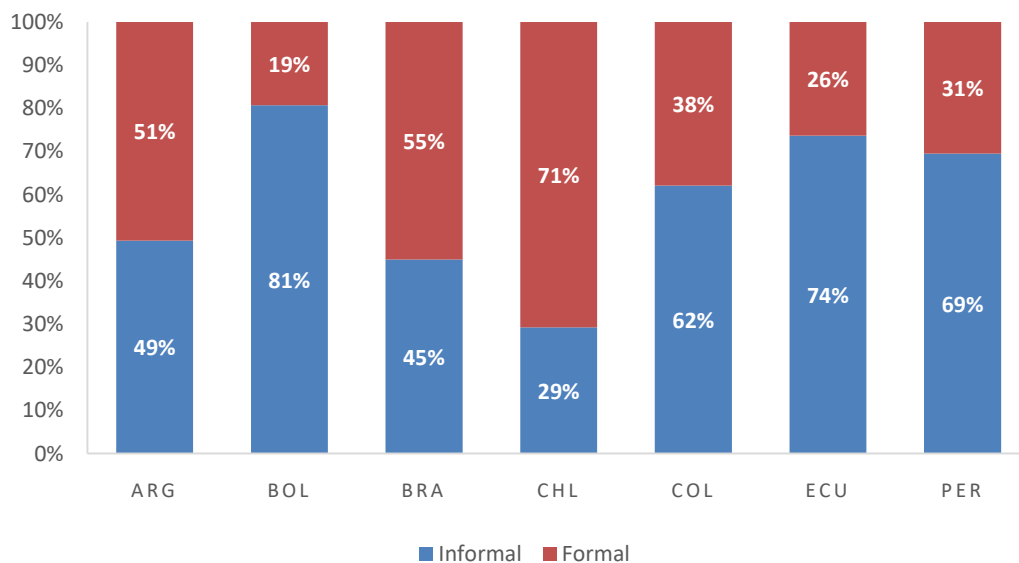
Debo empezar señalando, en este seminario de investigación organizado por la Universidad Alcalá y la Universidad Católica de Córdoba (Argentina), que la informalidad laboral es conocida también como “trabajo en negro” o “trabajo no registrado” y es una realidad que existe en todas las economías del mundo; sin embargo, en algunos países es más preocupante y problemático por la magnitud como se presenta y por la estrategia de sobrevivencia para paliar los efectos del desempleo, subempleo o la precarización del trabajo.

Los problemas económicos y sociales

Una breve mirada a los países de América Latina nos muestra que los países con más problemas económicos y sociales que se debe al mayor empleo informal son: Bolivia (81%), Ecuador (74%) y Perú (69 %), según los datos de la OIT. Ver gráfico 1.

Gráfico 1

Empleo formal e informal (% empleo total, por países)



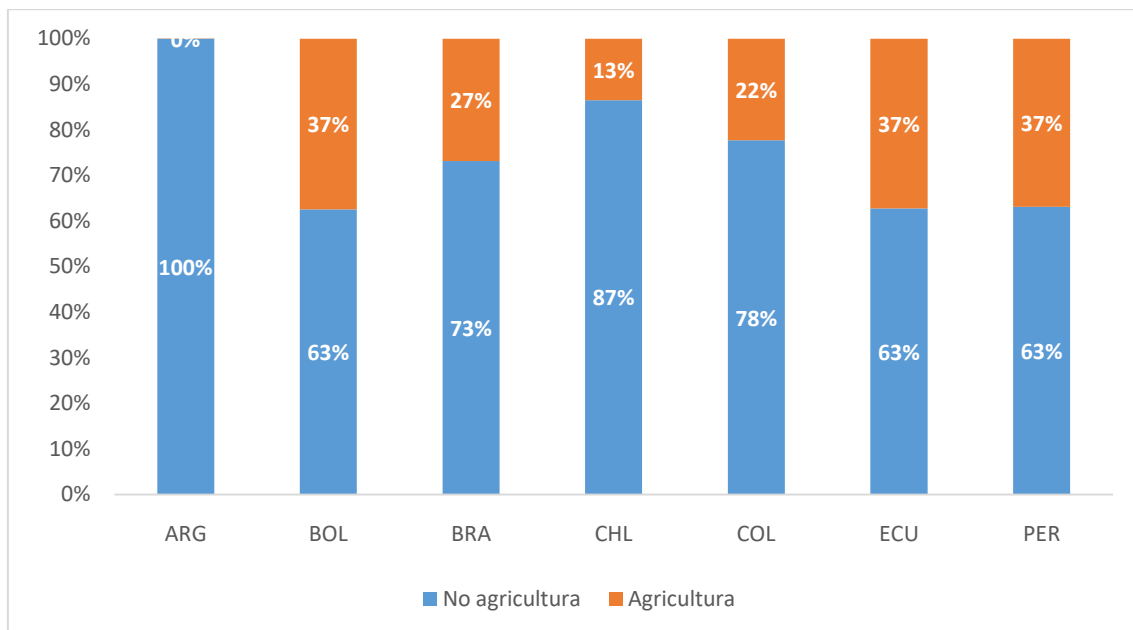
* Profesor y coordinador de la Maestría de Derecho del Trabajo y la Seguridad Social de la Universidad Nacional Mayor de San Marcos de Lima-Perú.

Fuente: Elaboración propia usando ILO-STATISTICS (base datos). Último año disponible.

Diversos estudios señalan que la informalidad no es un fenómeno homogéneo; es más, para un análisis riguroso y, por tanto, tener políticas eficientes, conviene desagregar la informalidad. Así, observamos una gran heterogeneidad en este fenómeno; por ejemplo, el gráfico 2 muestra que el empleo informal se sitúa sobre todo en el sector agrícola, el cual abarca el 37% del empleo informal en Perú, Bolivia y Ecuador.

Gráfico 2

Empleo informal según sector económico (% , por países)



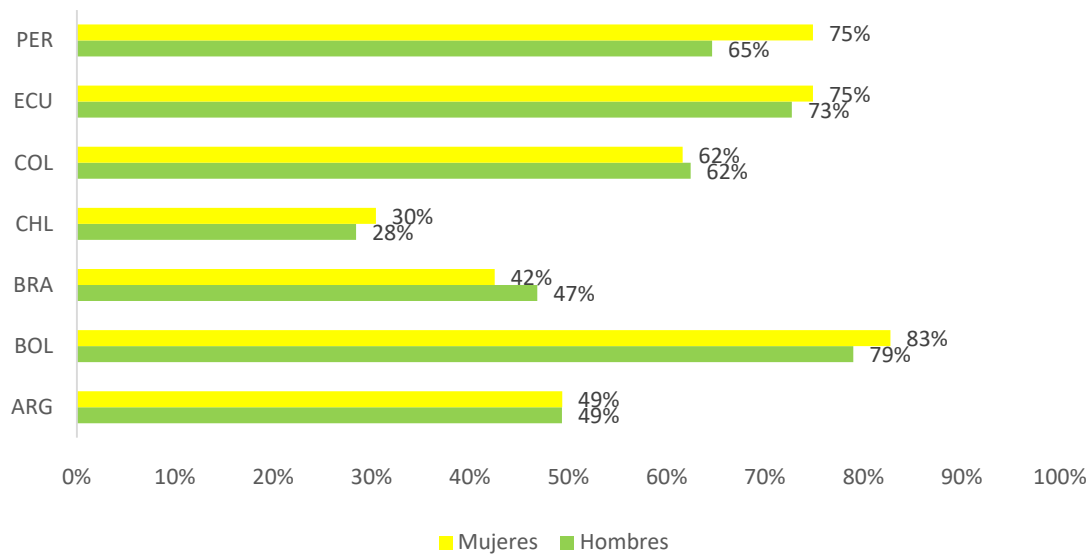
Fuente: Elaboración propia usando ILO-STATISTICS (base datos). Último año disponible.

(Los sectores no agrícolas en Argentina albergan el 99.96% del empleo formal y la agricultura el 0.04%).

Por otro lado, cuando desagregamos el empleo informal por género, obtenemos que son las mujeres (en comparación a los hombres) las que más trabajan de forma informal en Perú, Bolivia y Ecuador, ver gráfico 3.

Gráfico 3

Empleo informal según género (% , por países)



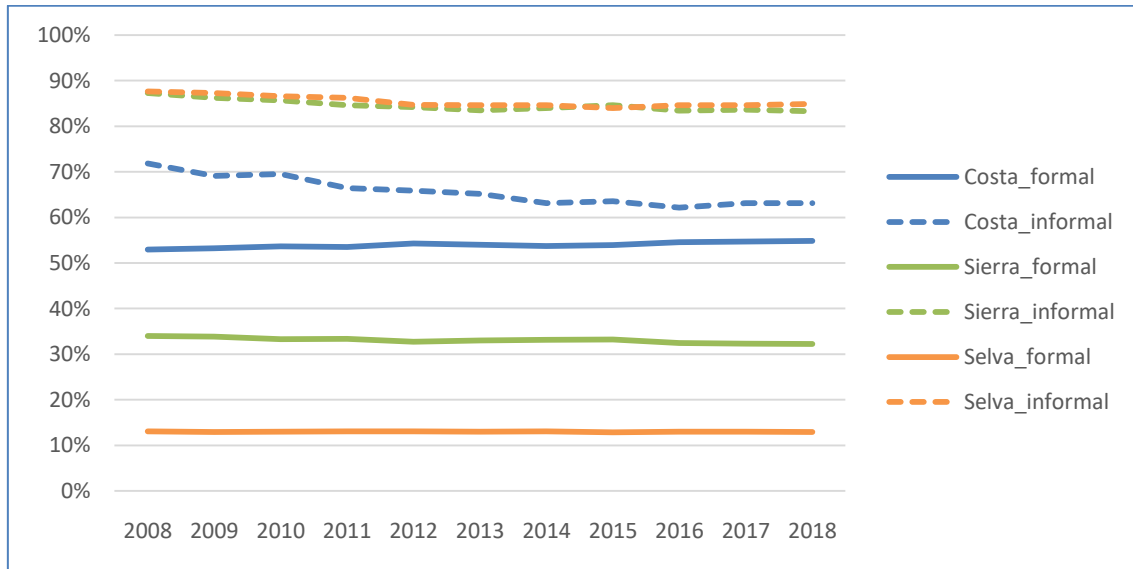
Fuente: Elaboración propia usando ILO-STATISTICS (base datos). Último año disponible.

A su vez, cuando desagregamos el empleo informal según la región natural, observamos (ver gráfico 4) que el empleo informal en la sierra y la selva peruana en promedio representa el 85% del total, muy por encima del valor general 69%⁶⁰.

⁶⁰ Obtenido como se señala en el gráfico 1. Cabe señalar que, en el 2018, el 57% del total de la población vivía en situación de pobreza monetaria en estas dos regiones (selva y sierra) mientras que en la costa la pobreza significó el 13.5% de la población total. Fuente: INEI.

Gráfico 4

Empleo formal e informal, Perú (% , según región natural)



Fuente: Elaboración propia usando INEI (base de datos).

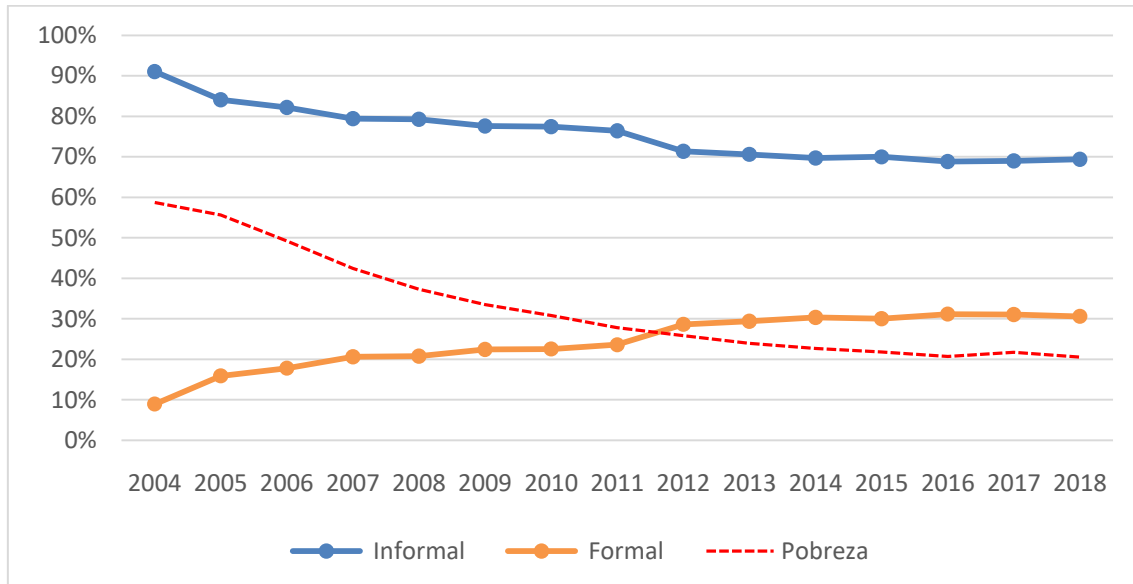
Los gráficos 2-4 nos muestran las características del empleo informal en el Perú, fundamentalmente situado en la agricultura, las mujeres y las regiones más pobres del país. Por lo tanto, existe un común denominador entre estas características: la pobreza. Diversos estudios relacionan la pobreza con la informalidad (y, el empleo informal) en el mundo. La pobreza es posiblemente uno de los factores causantes de la alta informalidad en el empleo en el Perú.

El gráfico 5 describe esta hipótesis, a partir de la década del 2000 (posiblemente antes, no tenemos datos sobre esto) se inició un proceso de convergencia entre el empleo formal e informal. ¿Posibles causantes? Probablemente el crecimiento económico de ese periodo⁶¹ y la reducción de la pobreza (monetaria), entre otros factores. De esta manera, el gráfico mencionado confirma los datos de los gráficos 2-4, los grupos más vulnerables de la población (mujeres, agricultores, habitantes de la sierra y selva) son los más expuestos al empleo informal. Cabe mencionar, que esta convergencia en perspectiva (posiblemente se habría alcanzado en las décadas venideras) ha sido completamente erosionada por la actual crisis mundial del COVID-19.

⁶¹ El Perú creció en todo ese periodo (2004-2018) en un promedio de 6%. Fuente: INEI.

Gráfico 5

Empleo formal e informal, Perú (%)



Fuente: Elaboración propia usando World Bank, ILO-STATISTICS (base datos)

Perspectivas frente a la informalidad

Cabe la pregunta, ante tanta informalidad ¿significa que las políticas institucionales no funcionan? Creo que sí funcionan, lo que pasa es que no se han ensayado las políticas institucionales correctas. Por ejemplo, no se han implementado, como si se ha hecho en otros países, el uso de la tributación con fines de formalización o estrategias sectoriales o territoriales. En general, aún está pendiente la implementación de una estrategia integrada y coordinada de formalización que reconozca que no todos los informales se encuentran en esa situación por la misma causa, muchos también son ilegales o evasores de impuestos. Por tanto, hay que desarrollar intervenciones múltiples y coordinadas en diferentes áreas.

Existen tres campos a través de los cuales la política fiscal puede impactar en los costos y beneficios de ser formal: i) el gasto público, ii) los impuestos y las otras cargas fiscales y iii) los costos de cumplimiento que impone la administración tributaria. En lo que respecta al gasto público un nivel adecuado y eficiente de servicios de educación, salud, infraestructura y seguridad social mínima, incrementaría los beneficios de ser

formal. En cuanto a los impuestos, una elevada carga tributaria puede incentivar la informalidad y viceversa. Los indicadores de carga tributaria comparada del Perú indican que la carga tributaria de las empresas medianas y grandes no es excesiva⁶². Y respecto a los costos de cumplimiento que impone la administración tributaria a las empresas y ciudadanos, la literatura económica ha demostrado que son significativos y regresivos, es decir, afectan en mayor medida a las MYPE. En el caso del Perú estos costos son muy relevantes para este segmento de empresas llegando a representar el 10 por ciento de las ventas. Estos costos constituyen un factor de informalidad.

Sin embargo, con los niveles de informalidad como los señalados, es fundamental centrarnos en la formalización de empresas e individuos, y superar los regímenes laborales antitécnicos de los trabajadores. Debemos integrar a toda la población (si es posible) al sistema formal, a los canales y vías del Estado (esto no necesariamente quiere decir crear más instituciones o programas). De tal forma que, ante cualquier shock (transitorio o permanente) los individuos estén cubiertos y el Estado únicamente tenga que ampliar dichos programas para hacer más efectiva su llegada.

Los impuestos son parte de uno de los canales utilizados por los gobiernos para intervenir en la economía. Los gobiernos aumentan los impuestos para financiar los bienes públicos y redistribuir los ingresos. Los impuestos cumplen dos roles, de eficiencia (recaudación) y de equidad (progresividad). En ese sentido, para aumentar la recaudación proponemos en primer lugar la *expansión de la base tributaria*. Para ello, (a) se debe luchar contra la evasión fiscal, cabe señalar, que los mayores evasores fiscales de todo sistema tributario son los individuos de las rentas más altas. (b) eliminar todas aquellas deducciones y exenciones innecesarias que en lugar de favorecer a los que menos tienen complejizan el sistema y crean vías para la elusión fiscal.

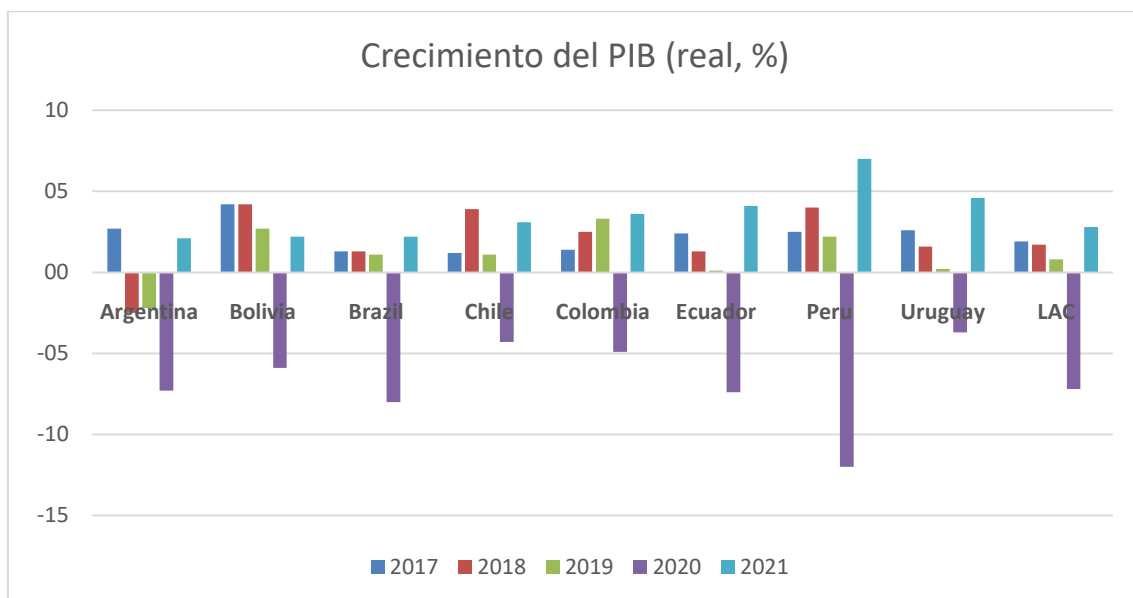
En segundo lugar, *luchar contra la elusión fiscal*, aquellos individuos y/o empresas que se aprovechan de los vacíos legales del sistema para pagar menos impuestos. En tercer lugar, crear un *impuesto progresivo sobre las rentas del capital*. Sobre su posible efecto en el crecimiento económico, la historia nos muestra que el PIB *per cápita* creció mucho más después de la Segunda Guerra Mundial sobre todo en países como Alemania y Francia donde los *shocks* fueron extremadamente devastadores y fueron los países que fijaron un impuesto sobre las rentas del capital. Esta fuerte progresividad

⁶² No obstante, existen un conjunto de otras cargas fiscales de magnitud importante que son onerosas para las empresas y ciudadanos, en mayor medida para las Medianas y Pequeñas Empresas - MYPE, que es el segmento en donde es más intensiva la informalidad laboral.

fiscal contribuyó de manera notable a reducir las desigualdades en el siglo XX.

Por ello, Piketty⁶³ sostiene que la tributación puede ser nuevamente el gran instrumento para hacer frente a la desigualdad social; pero no cualquier tipo de tributación sino una *tributación progresiva*. En especial, de un impuesto progresivo sobre las rentas del capital y sobre las rentas del trabajo pueden reducir la creciente desigualdad, sin desmerecer las políticas y los programas sociales⁶⁴. Finalmente, como parte de las perspectivas, con el gráfico 6, podemos señalar el crecimiento del PIB de los últimos 3 años y las proyecciones para el 2020 que termina y el 2021.

Gráfico 6



Fuente: Elaboración propia usando World Bank database

Hemos seleccionado una muestra representativa de países latinoamericanos (Argentina, Bolivia, Brasil, Chile, Colombia, Ecuador, Perú y Uruguay) así como Latinoamérica y el Caribe en su conjunto (LAC). Se puede observar que se prevé un crecimiento negativo en el 2020 en todos estos países (color morado). Esta caída en el PIB parece que será más aguda en Perú (-12% en 2020), menor en Chile (-4.3%) y en Uruguay (-3.7%).

⁶³ PIKETTY Thomas, *Capital e ideología*, Ediciones Deusto, Barcelona, diciembre 2019.

⁶⁴ Los programas sociales mejoran, sin duda, la situación de pobreza y/o pobreza extrema en la que una gran proporción de la población se encuentra inmersa; efectivamente, son herramientas para aumentar el desarrollo de esta población. Pero, este tipo de políticas no afectan a la concentración de la riqueza; en consecuencia, no logran una mejor redistribución de la renta y, por ende, no reducen la desigualdad.

No obstante, para el año 2021 la proyección es de un crecimiento positivo en todos los países de la región (color celeste). Este gráfico debe reforzar la idea que este año a causa del COVID-19 los países se sumergirán en una profunda recesión la cual arrastrará a mucha gente a una situación de pobreza o pobreza extrema. Aunque las cifras señalan que la recuperación será rápida; pero, probablemente no lo sea en muchos países como el Perú y esta situación de miseria se mantendría por mucho tiempo.

A modo de conclusión

La informalidad es un fenómeno de muchas dimensiones, la política puede contribuir a disminuirla o aumentarla mediante su impacto en los costos y beneficios de ser formal. En este sentido, el rol del Estado es fundamental para implementar un sistema tributario que logre la expansión de la base tributaria y así garantizar una justicia equitativa para todos y luchar contra las desigualdades del mercado. Por otro lado, el Estado debería jugar un papel activo en la lucha contra la evasión fiscal que son los individuos de las rentas más altas; asimismo, ser articulador de políticas de diversificación productiva para reducir las brechas de la productividad entre sectores y entre empresas de diferente tamaño⁶⁵. Esto permitiría fortalecer sectores con gran potencial para la creación de empleos formales como la agricultura, el turismo y la construcción.

⁶⁵ La productividad es mayor en los sectores de minería y electricidad, y menores en los primarios, como agropecuario y pesca. Lima reporta los mayores niveles de productividad respecto a otras regiones como Apurímac y Huancavelica; asimismo, la productividad es mayor en empresas grandes y en aquellas que tienen más tiempo en el mercado.